



Federazione Lavoratori Pubblici e Funzioni Pubbliche



00187 ROMA – Via Piave 61
tel. 06/42000358 – 06/42010899
fax. 06/42010628

sito internet: www.flp.it Email: flp@flp.it

Segreteria Generale

TESTO PRESENTATO DALLA FLP ALL'AUDIZIONE DEL 13 MARZO 2014 PRESSO LA COMMISSIONE FINANZE E TESORO DEL SENATO

Signor Presidente, Signori Senatori,

è fuori di dubbio che il fisco in Italia sia iniquo e che la delega fiscale sia un'occasione formidabile - seppur non sufficiente - per modificare non solo i rapporti tra fisco e contribuenti oppure per ripensare la macchina fiscale ma soprattutto per apportare elementi di equità nel sistema fiscale italiano al quale vengono sottratti ogni anno all'incirca 180 miliardi di euro.

Oggi oltre l'ottanta per cento del peso delle imposte sui redditi è a carico di lavoratori dipendenti e pensionati e questo, oltre a tradire i valori costituzionali di universalità e progressività del sistema impositivo, ci consegna una fotografia impietosa di un'evasione fiscale non già concentrata in pochi grandi evasori ma diffusa quasi in modo capillare in tutti i settori dell'attività economica.

In situazioni come quella descritta ogni tipo di politica economica e fiscale rischia di fallire o di procurare ulteriori distorsioni nella distribuzione del carico fiscale o nelle scelte politiche di welfare: infatti, il Governo recentemente ha annunciato un piano di riduzione del cuneo fiscale facendo sempre riferimento - per quanto riguarda la copertura economica - a tagli della spesa rivenienti dalla procedura di spending review avviata dal commissario Cottarelli. Peccato che un taglio di 10 miliardi di euro - tale la riduzione annunciata - rischia di incidere non solo sulla spesa improduttiva ma anche sui servizi o sui trasferimenti agli enti territoriali che si traducono a loro volta in tagli ai servizi. Riportare l'evasione fiscale a livelli fisiologici invece, permetterebbe non solo di finanziare un taglio delle aliquote ma anche di dar luogo a processi virtuosi come l'applicazione del quoziente familiare non già di redistribuzione di reddito - ché non è funzione primaria dello Stato - ma di applicare i valori dell'articolo 53 della nostra Costituzione già richiamati in precedenza.

Come se non bastasse, lo stesso taglio delle imposte rischia di avvantaggiare gli evasori a meno che non si espliciti attraverso l'aumento delle detrazioni fiscali per lavoro dipendente. Nel caso di abbassamento generalizzato delle aliquote sulle imposte sui redditi infatti, i primi ad averne beneficio sarebbero proprio gli evasori che oggi dichiarano poco o nulla sapendo di rischiare altrettanto.

Il Fisco Oggi

Il sistema di imposizione fiscale nel nostro Paese è basato sull'autodichiarazione e su controlli formali di massa e sostanziali in modo mirato. L'esiguità del personale però, unita alla già citata diffusione capillare dell'evasione, non permettono di effettuare il numero di controlli che sarebbe utile e remunerativo effettuare. Il recupero

dell'evasione ne risente in maniera cospicua. Dei 12-13 miliardi che oggi Equitalia dichiara di recuperare una percentuale oscillante tra il 30 e il 40 per cento - a seconda

degli anni - è costituita da imposte dichiarate e non versate a causa della crisi o del "credit crunch"; per questo parlare oggi di evasione di necessità è oltraggioso nei confronti di quegli imprenditori e artigiani che dichiarano fino all'ultimo centesimo ma non sono poi in grado di pagare. A fronte di una situazione di tal genere, il sistema di riscossione coattiva è cieco e tratta allo stesso modo chi dichiara e non può pagare e chi evade e viene scoperto a seguito dei controlli effettuati dall'Agenzia delle Entrate.

Inoltre, a causa delle norme penali vigenti - molto tolleranti con evasione fiscale e corruzione - chi evade scientemente ha scarse probabilità non solo di essere controllato ma anche di incorrere in sanzioni penali poiché la soglia di punibilità è troppo alta e l'impunità - a seguito delle leggi di depenalizzazione del falso in bilancio e della riforma dell'istituto della prescrizione - quasi assicurata.

Analogamente, la tassazione sugli immobili risente di un catasto vetusto nei sistemi di classamento per cui un immobile nuovo situato nell'estrema periferia di una grande città è spesso valutato maggiormente di uno più vecchio situato nel centro storico e "classato" erroneamente come popolare. I comuni, nonostante le tante enunciazioni di principio, hanno dimostrato di non essere in grado di assicurare da soli il cammino verso un catasto cosiddetto "a valori" che assicuri un minimo di uniformità e quindi di equità.

I controlli doganali, dai quali dipendono non solo una parte dei recuperi per evasione fiscale - basti pensare alle accise - ma anche la lotta alle frodi e alle contraffazioni del made in Italy, nonostante i passi in avanti nell'utilizzo di banche dati affidabili, risentono della progressiva perdita di personale e si rischia di non essere in grado di far fronte efficacemente ad appuntamenti cruciali che metteranno a dura prova la macchina dei controlli come l'Expo 2015.

Proposte per un fisco più equo

I decreti delegati possono risolvere una serie di problemi tra quelli enunciati nel paragrafo precedente. Sottoponiamo alla Commissione le seguenti proposte:

- **Modificare il rapporto fisco-cittadini:** le norme fiscali vanno semplificate al massimo fino a ridurre a zero il costo dell'adempimento da parte dei normali cittadini, dei piccoli imprenditori, degli artigiani, dei commercianti. Laddove esercitare un diritto o finanche un dovere, come è quello dell'adempimento degli obblighi tributari, diventa difficoltoso a causa delle procedure complicate o della farraginosità delle norme, cresce il peso degli intermediari che diventano una vera e propria tassa occulta aggiuntiva che rende odioso persino l'adempimento all'obbligo principale. Così in Italia la giustizia non funziona e siamo il Paese con il maggior numero di avvocati al mondo e il fisco non funziona e siamo il Paese con il maggior numero di commercialisti, consulenti fiscali e Centri di Assistenza Fiscale. Le agenzie fiscali devono invece diventare i consulenti fiscali principali di tutti i contribuenti e tale attività deve essere valorizzata attraverso campagne di comunicazione istituzionale che presentino la faccia amica del fisco piuttosto che la faccia cattiva. Comunicare con il Paese attraverso i blitz nei luoghi di villeggiatura cercando di usarli come deterrente ha avuto come unico effetto quello di fomentare l'odio nei confronti del fisco che si è tradotto negli ultimi

anni in numerosi in atti vandalici e intimidatori verso gli uffici delle agenzie fiscali e i lavoratori, i quali già oggi svolgono un lavoro di assistenza al contribuente poco o niente comunicato all'esterno.

- **Usò efficiente delle banche dati:** come già detto, il fisco dei controlli di massa non ha funzionato. Non basterebbe un numero di addetti al controllo dieci volte maggiore di quello attuale. L'evasione si batte con l'uso efficiente delle banche dati. Vi sono paesi del Nord Europa con propensione all'evasione fiscale maggiore o pari a quella italiana e pressione fiscale addirittura maggiore della nostra ma con un tasso di evasione reale fisiologico e trascurabile perché vi sono a monte sostituti d'imposta o banche dati affidabili¹. Oggi i dati in possesso dell'amministrazione finanziaria sono molti ma non tutti utili allo scopo o facilmente processabili. Bastano invece pochi accorgimenti - seguire le buone pratiche già adottate in altri paesi considerati anche meno evoluti del nostro - per dare il messaggio chiaro a tutti i contribuenti che per ogni euro guadagnato vi è un controllo a monte. Per rendere efficace un sistema basato sulle banche dati vi è il bisogno di accettare la totale tracciabilità di qualunque compenso e di non gridare allo Stato di polizia tributaria ogni volta che si nomina la parola redditometro. Allo stesso modo, la revisione del sistema catastale è urgente e deve essere avviata al più presto per rendere più equa la tassazione sugli immobili;
- **Responsabilizzare i professionisti:** commercialisti, consulenti fiscali e CAF possono trasformarsi in efficaci asseveratori dei crediti d'imposta ai fini delle compensazioni tra imposte diverse, in primo luogo l'IVA. Un maggior controllo sulle compensazioni, da effettuarsi attraverso l'abbassamento delle soglie di credito per le quali è prevista l'asseverazione da parte di un professionista ai fini della compensazione, da solo può far recuperare immediatamente svariati miliardi di euro;
- **Inasprimento delle sanzioni a carico degli evasori e concessioni di crediti di imposta per investimenti in ricerca o restauri di monumenti:** tolto ogni alibi sulla semplificazione e acquisto (è uno dei punti qualificanti della legge di delega) che la lotta all'evasione fiscale non significa aumento della pressione fiscale ma emersione di redditi occulti e premessa per l'abbassamento delle aliquote, bisogna che chi si ostina a sottrarsi all'obbligo di contribuire alle spese generali venga punito, distinguendo però tra gli evasori e coloro che dichiarano i loro redditi e non sono in grado di pagare dagli evasori veri e propri. Per questi ultimi è necessario abbassare la soglia di punibilità penale e riformare le norme allungando i tempi di prescrizione. Nel contempo, far partire un vero e proprio Piano Marshall a favore della scuola, la ricerca e i beni culturali riconoscendo crediti d'imposta a chi finanzia progetti di ricerca, università pubbliche e il restauro dei beni culturali in modo da rendere più vicino e immediato il riscontro sull'uso delle imposte versate e stimolare questi settori.

La macchina fiscale

Qualunque riforma si intenda intraprendere, è necessario chiarire l'architettura e il ruolo dell'apparato statale al quale è demandata l'applicazione delle norme.

¹ Cfr. Alessandro Santoro, L'evasione si batte con l'informazione, in Lavoce.info., 15.11.2011.

Certamente è necessario valorizzare - se si sceglie la strada da noi auspicata del fisco che assista i cittadini nell'adempimento dell'obbligo fiscale - l'attività di assistenza al contribuente; è indispensabile quindi che gli uffici delle agenzie siano distribuiti capillarmente sul territorio e non, come sta avvenendo in questi mesi, ridotti di numero e concentrati nei capoluoghi di provincia per un mal interpretato principio di "spending review".

Il fisco deve essere sempre più vicino ai cittadini, sia con l'implementazione della telematica che con l'erogazione puntuale di servizi dedicati.

I risparmi possono essere conseguiti in maniera più efficace attraverso la razionalizzazione degli immobili - soprattutto nelle città capoluogo di provincia - l'internalizzazione virtuosa di attività come quella informatica oggi affidata a società esterne solo sulla carta e incontrollabili dal punto di vista dei costi, e anche su appalti e forniture, da sempre tallone d'Achille della spesa pubblica italiana in confronto a quella degli altri Paesi.

Quanti e quali Enti della fiscalità

Il Governo Monti nell'estate del 2012 all'interno delle politiche di spending review decise di procedere all'incorporazione dell'Agenzia del Territorio in quella delle Entrate e di AAMS nell'Agenzia delle Dogane.

A distanza di poco più di un anno dall'inizio delle operazioni di riorganizzazione dobbiamo dire che i risparmi effettivi sono stata ben poca cosa e che in molti casi l'incorporazione, per precise scelte degli organi di vertice, ha mantenuto del tutto impropriamente a livello centrale vere e proprie duplicazioni di posizioni invece di creare positive economie.

Il problema a nostro parere non è tanto auspicare come fanno in molti un ritorno al preesistente, che servirebbe in gran parte a soddisfare unicamente le esigenze delle burocrazie che a tutti i costi vogliono mantenere poltrone e privilegi, quanto piuttosto accelerare sulla strada della vera innovazione dei processi, trasformando un'operazione fatta a tavolino e dalle indubbie criticità, in una straordinaria occasione di riforma al servizio dei cittadini e capace di produrre valore aggiunto per il paese.

In questa direzione va affrontata anche la questione Equitalia che come è noto svolge una funzione estremamente delicata nel rapporto fisco-contribuenti essendo deputata a gestire tutta la fase di riscossione per molti enti impositori.

Valutiamo positivamente la scelta prevista nella delega fiscale di prevedere un rafforzamento dei controlli e degli indirizzi politico programmatici dal parte del Ministero dell'Economia attese le forti criticità sociali connesse al delicato ruolo svolto.

In buona sostanza a nostro parere bisogna ripensare alle scelte effettuate negli anni scorsi anche rispetto all'esternalizzazione di funzioni delicate, mettere al centro del processo di efficientamento tutti gli organismi della fiscalità, eliminare le vere duplicazioni e le sacche di potere, orientare l'azione nella direzione del miglior servizio ai cittadini ed alle imprese, lavorando per semplificazioni che riducano il potere dei vecchi centri di potere e liberino invece risorse, intelligenze e saperi presenti nelle nostre amministrazioni.

Professionalità e merito

in Italia il numero di addetti nel comparto del fisco rispetto agli altri paesi industrializzati è certamente inferiore. Tale settore, infatti, nelle democrazie evolute non viene considerato un costo, ma un investimento.

Nel nostro paese invece continua una retorica insopportabile che fa di tutta un'erba un fascio e negli ultimi anni non ha investito in alcun modo sulle risorse umane e le professionalità dell'amministrazione finanziaria.

Congelando i contratti nazionali di lavoro, decurtando in modo assolutamente inaccettabile il salario di produttività, limitando in modo irrazionale le politiche di assunzione e reclutamento, bloccando per legge ogni possibilità di accrescimento professionale e di carriera.

Negli ultimi dieci anni le agenzie fiscali hanno visto ulteriormente ridursi il personale in una percentuale tripla rispetto alla media delle altre pubbliche amministrazioni (quasi il 15 per cento in meno) con carichi di lavoro sempre crescenti.

Eppure, non lo diciamo noi che potremmo essere "di parte", ma i principali osservatori esterni del funzionamento della nostra Pubblica amministrazione, hanno modalità di reclutamento all'avanguardia, una sperimentata selettività nei percorsi di carriera e nella distribuzione del salario di produttività.

Allo sforzo organizzativo e professionale, alla dimostrazione di saper spendere in modo efficace ed efficiente i soldi pubblici non ha corrisposto una vera autonomia gestionale, valutata in base ai risultati, ma tagli lineari, riduzione dei fondi maggiore che in altri settori, controllo spasmodico su alcune scelte aziendali, dilatazione dei tempi di pagamento di fondi aziendali di produttività tanto che oggi è ormai venuto meno il sinallagma tra lavoro svolto e salario percepito.

Gli ultimi fondi di produttività deliberati (e ancora non accreditati) nei giorni scorsi dallo Stato sono quelli relativi alle attività espletate nel 2011 e nonostante i maggiori incassi per l'erario risultino quasi triplicati rispetto all'anno precedente, tali fondi rischiano di essere decurtati proprio a causa della diminuzione del personale negli anni. I lavoratori che negli anni hanno svolto maggiore carico di lavoro perché in numero sempre minore rischiano di essere penalizzati anziché premiati per aver partecipato ad una prassi virtuosa.

Per riorganizzare al meglio le amministrazioni ed i processi produttivi è necessario rafforzare e non indebolire le strutture, procedendo ad esempio ad inquadrare i lavoratori e le lavoratrici che hanno già superato i percorsi interni di riconoscimento della professionalità e che vengono invece tenuti al palo per vincoli esterni, nonostante abbiano capacità ed esperienza per essere utilizzati al posto giusto e nelle funzioni di missione più specifiche, così come sono possibili nuovi inserimenti di personale, tra l'altro in molti casi già oggetto di selezione e quindi immediatamente operativo.

Conclusioni

Il modello delle Agenzie fiscali fu basato sul principio di separazione tra politica e amministrazione e - almeno nell'enunciazione del legislatore di allora - doveva basarsi su principi di autonomia patrimoniale, amministrativa, regolamentare, organizzativa, contabile e finanziaria.

Se è vero che in questi anni e su alcuni aspetti (vedi questione conferimento incarichi dirigenziali) l'autonomia è stata esercitata dai vertici in modo discutibile, questo non significa che il modello complessivo non sia positivo e non vada rafforzato.

In definitiva a prescindere dalle operazioni di riordino delle competenze e degli assetti che pure come è indubbio sono al centro delle proposte di questi mesi è arrivato il momento che Governo e Parlamento ci dicano se ritengono il modello agenzie ancora valido, l'unico rispondente ad un uso dei fondi pubblici efficiente, adeguato a sostenere ed accompagnare una riforma fiscale basata su un nuovo rapporto tra fisco e contribuente.

Oppure se oltre a ragionare su eventuali ulteriori iniziative di riorganizzazione ritengano inopinatamente che una normale struttura burocratica ministeriale, basata sull'adempimento formale, sulla commistione tra politica e amministrazione risponda meglio alle esigenze riformatrici e si intenda quindi abbandonare un modello certamente perfettibile, ma comunque il più avanzato tra le amministrazioni dello Stato.

Per noi la strada è chiara. Il modello Agenzie va non solo confermato, ma rafforzato. E' quindi indispensabile non restare in mezzo al guado, attribuire la giusta autonomia gestionale, permettere una valorizzazione del personale corrispondente agli sforzi richiesti, modificare i sistemi di finanziamento e percorrere definitivamente la strada della semplificazione della burocrazia ma anche dei sistemi di incentivazione basate sulla comparazione tra costi e benefici dell'azione amministrativa anziché su regole trasversali che non premiano l'innovazione ma la disincentivano.

Ed è possibile a partire dalla rivisitazione e dal rafforzamento del sistema convenzionale che regola annualmente i rapporti tra Ministero e Agenzie, adottato in via sperimentale nel lontano 2001 e di fatto mai rivisto.

Rendendo ad esempio questo strumento una vera leva gestionale innovativa, un moderno contratto di servizio.

Grazie dell'attenzione.